



Urteil vom 29. November 2012

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),
Richterin Ruth Beutler, Richterin Elena Avenati-Carpani,
Gerichtsschreiberin Giulia Santangelo.

Parteien

R._____, alias **S.**_____,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM),
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer ist 1980 geboren und irakischer Staatsangehöriger. Am 9. September 2008 reiste er illegal in die Schweiz ein, wo er gleichentags ein Asylgesuch stellte. Mit Verfügung vom 3. März 2010 lehnte das BFM sein Asylgesuch ab und wies ihn aus der Schweiz weg. Gleichzeitig wurde die vorläufige Aufnahme infolge Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs angeordnet. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

B.

Am 29. April 2010 stellte der Beschwerdeführer ein Gesuch um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zu Wiedereinreise. Die Schriftenlosigkeit begründete er damit, dass er ohne Dokumente in die Schweiz eingereist und es nicht möglich sei, bei der Vertretung des Heimatlandes ein Reisedokument zu beantragen.

C.

Mit Verfügung vom 14. Mai 2010 wies die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers ab. Zur Begründung führte sie aus, es seien keine objektiven Verweigerungsgründe seitens der irakischen Behörden geltend gemacht worden. Aufgrund der völkerrechtlich geregelten Passhoheit seien die irakischen Behörden für die Ausstellung rechtsgenügender Identitäts- und Reisedokumente ihrer Staatsangehörigen zuständig. Während des Asylverfahrens habe der Beschwerdeführer eine Identitätskarte und einen Nationalitätsausweis zu den Akten gereicht. Diese Dokumente könnten ihm zur Passbeschaffung zugestellt werden. Die Schriftenlosigkeit sei somit nicht erwiesen.

D.

In seiner Rechtsmitteleingabe vom 8. Juni 2010 beantragt der Beschwerdeführer sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Ausstellung des beantragten Ersatzreisepapiers samt Bewilligung zu Wiedereinreise. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, er habe in der Zwischenzeit mit der irakischen Vertretung Kontakt aufgenommen. Dabei sei ihm beschieden worden, dass er zwar irakische Dokumente besitze, diese jedoch für die Ausstellung eines Passes nicht ausreichen würden, zumal die darin enthaltenen Daten nicht gültig seien. Zudem sei die Vertretung nicht berechtigt, die abgelaufenen Dokumente zu verlängern. Aus diesem Grund sei sein Gesuch auf Beschwerdeebene

erneut zu prüfen. Beiliegend reichte er eine Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 2. Juni 2010 zu den Akten.

E.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 23. August 2010 auf Abweisung der Beschwerde.

F.

Am 5. Oktober 2011 und am 27. März 2012 gelangte der Beschwerdeführer unter Einreichung einer weiteren Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 28. September 2011 erneut an das BFM und ersuchte um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise. Mit Schreiben vom 12. Oktober 2011 und vom 2. April 2012 lehnte das BFM diese Gesuche formlos ab. Ergänzend fügte es an, da die entsprechenden Voraussetzungen offensichtlich nicht erfüllt seien, werde auf den Erlass einer Verfügung verzichtet.

G.

Anlässlich seiner Vorsprache bei der kantonalen Migrationsbehörde vom 19. April 2012 ersuchte der Beschwerdeführer unter Verweis auf seinen zuvor beim BFM eingereichten Antrag vom 21. Dezember 2010 um Änderung bzw. Korrektur seines Namens im F-Ausweis, weil jener – S._____ – nicht sein richtige Name sei, sondern R._____. Zur Begründung führte er mündlich aus, er wolle in den Irak zurückkehren und sei bereits bei der Rückkehrhilfe gewesen. Da er jedoch in seiner Heimat Probleme bekommen werde, wenn er ein nicht auf seinen richtigen Namen lautendes Dokument vorweise, mache er seine Rückkehr von der Korrektur seines Namens abhängig.

Am 26. April 2012 wurde das Gesuch des Beschwerdeführers um Namensänderung vom BFM gutgeheissen und die Korrektur der Personalien im ZEMIS vorgenommen.

H.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das BFM, das mit der Ablehnung der Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (vgl. Art. 59 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.20] sowie Art. 1 der Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV, SR 143.5]) eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

1.2 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.3 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie – falls nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/1 E. 2).

3.

Das BFM kann an schriftenlose Ausländerinnen und Ausländer Reisepapiere ausstellen (Art. 59 Abs. 1 AuG). Schutzbedürftigen und vorläufig

aufgenommenen Personen wird für Auslandsreisen auf Gesuch hin eine Bewilligung zur Wiedereinreise und bei erwiesener Schriftenlosigkeit ein Identitätsausweis ausgestellt (Art. 4 Abs. 4 RDV). Unabdingbare Voraussetzung für die Abgabe eines Identitätsausweises an eine vorläufig aufgenommene Person ist somit, dass diese schriftenlos ist. Als schriftenlos gilt eine ausländische Person, die keine gültigen Reisedokumente ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzt (Art. 6 Abs. 1 RDV), *und* von der nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokuments bemüht (Bst. a), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b). Die Schriftenlosigkeit wird durch das BFM festgestellt (Art. 6 Abs. 4 RDV).

4.

4.1 Vorliegend ist demnach zunächst zu prüfen, ob die Vorinstanz hinsichtlich des Beschwerdeführers zu Recht die Schriftenlosigkeit – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokuments – verneint hat, indem sie es für möglich und zumutbar erachtete, ein Reisedokument bei den zuständigen heimatlichen Behörden zu beschaffen.

4.2 Die Frage, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann (bzw. die Zumutbarkeit gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV), ist nicht nach subjektiven Gegebenheiten, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 mit Hinweis). Die Kontaktaufnahme mit den Heimatbehörden kann namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden (Art. 6 Abs. 3 RDV). Dasselbe gilt praxisgemäss auch für Personen, welche infolge Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen wurden (vgl. Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 AuG). Von Personen, die – wie der Beschwerdeführer – wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen wurden (vgl. Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 AuG), kann eine solche Kontaktaufnahme im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten jedoch grundsätzlich verlangt werden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1826/2012 vom 29. August 2012 E. 5.2). Im Übrigen ist der Beschwerdeführer bei der hiesigen irakischen Vertretung vorstellig geworden (vgl. die Bestätigung der irakischen Botschaft vom 2. Juni 2010). Die Kontaktaufnahme mit den Heimatbehörden ist ihm nach dem Gesagten zumutbar.

4.3 Der Beschwerdeführer bringt hingegen vor, die irakische Botschaft in Bern habe seinen Antrag auf Ausstellung eines Reisepasses abgelehnt. Aus diesem Grund sei sein Gesuch erneut zu prüfen.

4.3.1 Die Vorinstanz ging früher noch davon aus, Personen aus dem Zentral- oder dem Nordirak könnten sich keine heimatlichen Reisedokumente mehr beschaffen und seien deshalb grundsätzlich als schriftlos zu betrachten. Anfang 2005 ging die irakische Vertretung in der Schweiz jedoch dazu über, ihren hierzulande wohnhaften Staatsangehörigen auf Gesuch hin heimatliche Reisepässe auszustellen. Nachdem zwischenzeitlich Pässe der (allgemein anerkannten) Serie "G" ausgestellt worden waren, fand auf Anfang des Jahres 2010 erneut eine Umstellung statt. Seither ist nur noch die Ausstellung von Pässen der neuen Serie "A" vorgesehen. Auf der Internetseite der irakischen Vertretung in Deutschland wird allerdings darauf hingewiesen, dass die irakischen Behörden keine Passanträge der Serie "A" mehr entgegen nehmen, bis das neue System zur Passausstellung installiert worden sei. Sobald dieses zur Verfügung stehe, würden wieder Termine vereinbart (vgl. http://www.iraqiembassy-berlin.de/docs/de/konsulat7_de.php, besucht am 20. November 2012). Vor diesem Hintergrund ist der Hinweis im Bestätigungsschreiben der irakischen Botschaft in Bern vom 2. Juni 2010 nachvollziehbar, wonach die Vertretung nicht berechtigt sei, neue Dokumente auszustellen (vgl. die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-1826/2012 vom 29. August 2012 E. 5.3 und C-2830/2011 vom 13. April 2012 E. 4.2).

4.3.2 Der Beschwerdeführer ist sodann darauf hinzuweisen, dass die von ihm eingereichte Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 28. September 2011 den Hinweis enthält, dass die irakische Botschaft in Frankreich das beantragte Dokument ausstelle. Dies entspricht auch den aktuellen Auskünften der Vertretung in Bern (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5168/2010 vom 22. Oktober 2012 E. 4.3.2), wonach in der Schweiz lebende irakische Staatsangehörige ihre Anträge betreffend Ausstellung eines Passes der Serie "A" persönlich bei der irakischen Botschaft in Paris stellen können. Vorausgesetzt werde, dass die betroffene Person über einen irakischen Personalausweis (Hawitt Al Ahwal Al-Medanie) und die irakische Staatsangehörigkeitsurkunde (Shahadit al-Jensie) verfüge. Mit diesen Dokumenten sowie Passfotos müsse bei der irakischen Botschaft in Bern vorgesprochen werden, nach der Bearbeitung müssten diese persönlich bei der irakischen Botschaft in Paris eingereicht werden, wozu ein Termin zu vereinbaren sei (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2830/2011 vom 13. April 2012 E. 4.2). Soll-

te der Beschwerdeführer nicht über die genannten Dokumente verfügen, könnte er diese gemäss Abklärungen des BFM von einer bevollmächtigten Drittperson – beispielsweise einem Anwalt – im Irak erhältlich machen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-8018/2008 vom 16. März 2011 E. 5.4). Dass der Beschwerdeführer zur Beschaffung eines Passes möglicherweise eine mit Umständen verbundene Reise nach Paris unternehmen muss, hat er hinzunehmen. Es ist ihm auch zuzumuten, sich falls notwendig um die Ausstellung eines gültigen Reiseersatzdokuments bei der entsprechenden Behörde zu bemühen, um die Reise nach Frankreich antreten zu können. Hierfür müsste er allerdings die erwähnten Vorbereitungsarbeiten bereits erledigt haben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1826/2012 vom 29. August 2012 E. 5.4).

4.3.3 An dieser Stelle ist zudem festzuhalten, dass der Beschwerdeführer zwei Mal bei der irakischen Botschaft in Bern vorgesprochen hat. Zudem hat er die Berichtigung seines Namens veranlasst. In diesem Zusammenhang stellte er weitere Bemühungen in Aussicht und versicherte, sich um die Rückkehr in sein Heimatland zu kümmern. Aus den Akten geht indessen nicht hervor, dass er seither weitere Versuche unternommen hätte, bei den heimatlichen Behörden Reisedokumente zu beschaffen oder auf andere Weise um seine Rückkehr besorgt zu sein. Angesichts dieser nicht hinreichenden Bemühungen und der geschilderten (freilich umständlichen) Möglichkeit der Passbeschaffung kann nicht gesagt werden, die Beschaffung von irakischen Reisedokumenten sei für den Beschwerdeführer unmöglich im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV.

4.4 Die sich insgesamt über einen längeren Zeitraum erstreckenden Verzögerungen bei der Ausstellung von Reisedokumenten sind für die im Ausland lebenden irakischen Staatsbürger zweifellos unbefriedigend. Dem klaren Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 RDV zufolge begründen jedoch Verzögerungen, die bei der Ausstellung eines Reisedokuments bei den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates entstehen, die Schriftenlosigkeit im Sinne der Reisedokumentenverordnung nicht. Dass die Verordnung diese Regel aufstellt und keine Ausnahme vorsieht, rührt daher, dass die Schweiz, würde sie in einer solchen Situation auf breiter Basis von Schriftenlosigkeit ausgehen, regelmässig gehalten wäre, in die völkerrechtlich verankerte Passhoheit und damit in die Souveränität anderer Staaten einzugreifen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4704/2009 vom 15. August 2011 E. 5.2 mit Hinweisen). Mit der Anerkennung der (objektiven) Unmöglichkeit als eine der Voraussetzungen für die Annahme der Schriftenlosigkeit soll vordringlich vermieden werden,

dass eine Person an Auslandsreisen gehindert wird, wenn sich die Heimatbehörden ohne zureichenden Grund – und damit willkürlich – weigern, ein Reisepapier auszustellen (vgl. bspw. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-7509/2010 vom 17. Mai 2011 E. 4.6 mit Hinweisen). Dass dies vorliegend der Fall gewesen wäre, wird nicht geltend gemacht, und die Akten enthalten keine entsprechenden Anhaltspunkte. Die Ausstellung von Pässen durch die irakischen Vertretungen erfährt vielmehr wie dargelegt auf breiter Basis organisatorisch und damit grundsätzlich sachlich bedingte Verzögerungen. Solche (auch längere) Verzögerungen sind von den irakischen Staatsangehörigen hinzunehmen. Im vorliegenden Fall dauern die technisch und organisatorisch bedingten Verzögerungen auch (noch) nicht derart lange an, dass sie im Ergebnis einer Verweigerung der Ausstellung eines Reisedokuments gleichkämen. Festzustellen ist an dieser Stelle indes, dass in Fällen von ausserordentlich langen Verzögerungen, deren Ende nicht absehbar ist, bei einer verfassungskonformen Auslegung der entsprechenden Bestimmungen der Reisedokumentenverordnung ebenfalls von der Unmöglichkeit der Beschaffung von Reisepapieren im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV ausgegangen werden müsste (vgl. insb. Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Um einen solchen Fall handelt es sich vorliegend jedoch nicht, nachdem sich der Beschwerdeführer bei den Heimatbehörden nicht hinreichend um die Ausstellung eines Reisedokuments bemüht hat (s. vorne, E. 4.3.3).

4.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass dem Beschwerdeführer die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokuments zumutbar ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV) und diese Beschaffung vorliegend auch nicht als objektiv unmöglich im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV bezeichnet werden kann. Der Beschwerdeführer ist folglich nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 RDV zu betrachten.

5.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die Vorinstanz zu Recht die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers verneint und die Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise verweigert hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

6.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Ver-

fahrenskosten sind auf Fr. 800.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem am 19. Juli 2010 geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Akten retour)
- den (...)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Marianne Teuscher

Giulia Santangelo

Versand: